

Recurso Especial Nº 108.249 — SP
(Registro nº 96.0059015-0)

Relator: *Ministro Francisco Peçanha Martins*

Recorrente: *Ministério Público do Estado de São Paulo*

Recorrido: *Eldohaste Empreendimentos Imobiliários S/C Ltda.*

Advogados: *Lycurgo Leite Neto e outros*

Interessados: *Município de Monte Mor, Companhia Paulista de Força e Luz — CPFL e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo — Sabesp*

EMENTA— Administrativo e Processual Civil — Ação civil pública — Patrimônio público — Interesse coletivo — Loteamento — Regularização — Interesses individuais homogêneos — Legitimidade do Ministério Público — Lei n. 6.766/1979, arts. 38 e 40 — Lei n. 7.347/1985, art. 21 — CF, art. 129, III e IX — Precedentes STF e STJ.

É dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX, CF).

O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, face a inadimplência do parcelador na execução de obras de infra-estrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos.

A iterativa jurisprudência do Pretório Excelso, acompanhada por incontáveis julgados desta egrégia Corte, vem reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Recurso conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento. Votaram com o Relator os Srs. Ministros **Eliana Calmon, Paulo**

Gallotti, Franciulli Netto e Nancy Andrighi.

Brasília-DF, 6 de abril de 2000 (data do julgamento). Ministro **Francisco Peçanha Martins**, Presidente e Relator.

Publicado no DJ de 22.5.2000.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro **Francisco Peçanha Martins**: Trata-se de recurso especial manifestado pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo*, com fundamento na letra a do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, por unanimidade, negou provimento à apelação do ora recorrente interposta nos autos da ação civil pública ajuizada pelo *Ministério Público Estadual* contra *Eldohaste Empreendimentos Imobiliários S/C Ltda.*, objetivando seja a ré compelida a cumprir suas obrigações de loteadora constantes do Decreto Municipal n. 6/1979.

O v. acórdão declara que, confere ao Poder Público Municipal, o “poder/dever” de substituir o parcelador inadimplente e que, uma vez concluído o loteamento, não há mais, pelo Ministério Público o interesse de agir na modalidade-utilidade.

Daí o apelo especial em que o ora recorrente alega ter o aresto violado os artigos 38 e 40 da Lei n. 6.766/1979, quando não reconheceu a legitimidade passiva do loteador, bem como o interesse de agir do Ministério Público.

Contra-razões às fls. 185/186.

O recurso foi admitido no Tribunal *a quo*, subindo os autos a esta egrégia Corte, onde vieram a mim conclusos.

Opinou o Ministério Público Federal pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro **Francisco Peçanha Martins** (Relator): Cuida-se de ação civil pública movida por *Ministério Público do Estado de São Paulo* contra *Eldohaste Empreendimentos Imobiliários S/C Ltda.*, empresa que promoveu o loteamento de imóvel, de sua propriedade, denominado “Chácara Estância das Águas”, aprovado pela Prefeitura Municipal de Monte Mor, através do Decreto Municipal n. 6/1979, que condicionou tal aprovação ao cumprimento das obrigações contidas em seu art. 6º.

Após a inscrição no registro imobiliário foi iniciada a venda dos lotes, sem que a empresa cumprisse as obrigações assumidas, o que autorizou a iniciativa do Ministério Público, em defesa dos interesses patrimoniais da coletividade.

O MM. Juiz de Direito da Comarca de Capivari julgou extinto o processo, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 267, VI, do CPC entendendo ausentes a legitimidade *ad causam* e o interesse de agir e, por ausência de utilidade do provimento jurisdicional invocado.

Vale transcrever, da r. sentença monocrática, os trechos a seguir (fls. 123/137):

“.....

No caso em tela, especificamente, verifica-se que a legitimidade do Ministério Público surgiu, contudo, da inércia do Poder Público, pois este não tomou a iniciativa na defesa dos interesses patrimoniais da coletividade. São as razões da legalidade e moralidade públicas que autorizam pois, a iniciativa ministerial.

A legitimidade no processo, contudo, não é unilateral, ou seja, não basta que se tenha a ‘justa parte’ no pólo ativo processual. É preciso que a legitimidade, no processo, se apresente correta em sua bilateralidade.

Em suma: é necessário que o autor esteja legitimado para propor a ação contra determinado réu e não contra outro, pois somente contra aquele poderá exercer sua pretensão. Vale dizer, no que tange à legitimidade do réu, que não constitui ela, uma legitimidade autônoma e desvinculada da do autor, mas sim, dela decorre. Ambos devem estar, portanto, legitimados porque inseridos na mesma relação jurídico-processual. Uma decorre e emerge diretamente da outra.

Neste diapasão, *retorna-se às considerações do interesse de agir do Ministério Público. Vê-se que o interesse processual, atendendo o binômio necessidade e utilidade-adequação, surgiu para o Ministério Público em razão da legalidade e moralidade da Administração Pública, desatendidas na medida em que o Poder Público aprovou a implantação de loteamentos e não tomou a iniciativa de cobrar dos parceladores a sua regularização, consoantes as diretrizes fixadas no decreto autorizador. (grifamos).*

Força concluir, portanto, *que a parte ‘mais justa’ a figurar no pólo passivo da relação jurídico-processual não se constitui pelo loteador ou diversos loteadores que não cumpriram as obrigações impostas pelo decreto municipal. Isto porque, a*

presente situação ocorre com todos, ou quase todos, os loteamentos autorizados e aprovados pela Municipalidade de Monte Mor, que se mantém inerte ante às posturas de seus administrados. (grifamos).

É na verdade o próprio Poder Público o único a poder figurar como réu nesta relação. Somente em face da Prefeitura Municipal possui o Ministério Público interesse e legitimidade para exercer o direito da ação, vista esta como direito abstrato. (grifo nosso).

O órgão do Ministério Público vem em Juízo, exatamente postular a somatória desses direitos e somente os pode postular em face do Poder Público. (grifamos).

A Prefeitura Municipal, consoante Decreto Municipal, declarou aprovado o loteamento e com isso deu licença para sua implantação, para o efeito de parcelamento do solo (artigo 2º da Lei n. 6.766/1979) e subsequente alienação de lotes, pois possível se tornou o registro imobiliário.

O Decreto-Lei é, portanto, norma complementar da Lei n. 6.766/1979, pois esta é norma em branco. Este Decreto constitui por definição legal (art. 50, inc. II, parte final) ato de licença, de natureza vinculada. A rejeição da aprovação do loteamento só pode ocorrer se o loteador não demonstrar a presença dos requisitos definidos e exigidos pelas diretrizes municipais.

Num primeiro passo, verifica-se, portanto, que os loteadores podem apresentar como matéria de defesa em face do Ministério Público a aprovação de seus atos pelo Poder Público, desautorizando sua iniciativa processual.

Reforça-se, pois, o entendimento de que a Lei n. 6.766/1979 é norma penal em branco, cujo complemento é o ato vinculado do Município, aprovando o projeto e estabelecendo obrigações outras, que não aquelas impostas pela Lei Federal (artigo 40).

Segue, determinando o legislador que, o descumprimento permitirá ao Poder Público, em síntese, notificar o loteador (artigo 38): legitimar a suspensão do pagamento das prestações pelos adquirentes (art. 38, § 1º) e a

regularização forçada pelo Município (artigo 40), o qual ficará como direito de se ressarcir das despesas, levantando as prestações depositadas pelos adquirentes dos lotes (art. 40, § 1º).

De início, a exegese do complexo de relações que são reguladas pela Lei n. 6.766/1979, nos traz o seguinte convencimento:

A Lei n. 6.766/1979 regula inteiramente o instituto do loteamento urbano, inovando ao alterar o sentido do loteamento. Instaura um processo voltado para a coordenação do uso do solo urbano às razões urbanísticas, sociais e econômicas, principalmente, no âmbito urbano:

Institui, portanto, um relacionamento jurídico entre loteadores, adquirentes e o Poder Público que engloba e ultrapassa meras relações individuais privadas.

Traduzem os artigos 38 e seguintes deste diploma legal, o especial fortalecimento do Poder Público como órgão assegurador das condições mínimas de apaziguamento das relações públicas e privadas.

Notadamente no artigo 38, constata-se que a Prefeitura Municipal, diante da inexecução a contento das obrigações assumidas pelo loteador para a implantação das obras de infra-estruturas do loteamento, é dotada de diversos meios judiciais e extrajudiciais que possibilitam o cumprimento de tais obrigações legais e administrativas assumidas pelos loteadores.

Tais instrumentos asseguram que os investimentos públicos em infra-estrutura urbana fiquem por conta dos responsáveis pela expansão da cidade.

A interpretação do dispositivo legal não pode ser outra. O Poder Público detém a faculdade de disciplinar e controlar a expansão física do Município. Se permite que particulares o façam, em razão dos altos custos, não pode se manter inerte, quando verifica que, pelo posicionamento inadimplente dos parceladores, haverá lesão a toda a coletividade.

A regularização a ser feita pela Prefeitura Municipal abrange: a aprovação do loteamento; o registro e a execução na conformidade dos projetos aprovados e diretrizes do próprio Poder Público, nos termos do ato ad-

ministrativo de licença.

Realizada a regularização opera-se a favor da Prefeitura Municipal sub-rogação legal. Isto porque, pode o Poder Público obter o levantamento das prestações depositadas, exigir dos loteadores o pagamento dos gastos não compensados com aqueles créditos, que, no caso presente, pode ser feito mediante venda dos lotes caucionados e, ainda, promover judicialmente todas as medidas cautelares necessárias ao asseguramento da regularização em tela.

Em suma: o Poder Público tem o poder-dever de substituir o parcelador inadimplente na execução de obras de infra-estrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos e, em decorrência, sub-rogar-se em seus direitos. Tem o poder pois lhe compete fiscalizar e coordenar a urbanização. Tem o dever, porque ao aprovar o loteamento, tornou-se subsidiariamente responsável perante toda a coletividade.

Dessa forma, a Lei n. 6.766/1979 dotou o Poder Público de todos os meios legais e processuais para realizar todas as obras necessárias ao atendimento de suas próprias determinações e diretrizes, lançadas no ato administrativo da licença.

Constatada a irregularidade de um loteamento, pode e deve, após regular notificação ao parcelador faltoso, promover todos os procedimentos necessários, com vistas a garantir a compensação dos gastos com a urbanização permitida, inclusive, realizar toda a infra-estrutura, pois desde o registro no órgão imobiliário passam a integrar *ex lege* seu patrimônio.

Justifica-se pois, *que somente a Prefeitura Municipal pode figurar no pólo passivo da demanda, pois o interesse difuso perseguido pelo Ministério Público somente poderá ser satisfeito com a atuação do Poder Público, que se manteve inerte ante a inadimplência dos loteadores.* (grifamos).

À Prefeitura Municipal, portanto, cabe, principalmente acionar os loteadores, porque dotada de todos os meios jurídicos para tanto. Não o fazendo, na qualidade de responsável pela aprovação, fiscalização e controle dos loteamentos deverá responder, porque é de sua inércia que emerge o dano à coletividade e, em decorrência, faz surgir o interesse difuso perseguido pelo Ministério Pú-

blico.

Entendimento contrário, importaria em atribuir ao Ministério Público o direito de atuar como verdadeiro substituto processual ou mandatário da Prefeitura Municipal, exercendo em Juízo, os direitos daquele em face do parcelador faltoso. Em decorrência, estaria o Ministério Público, via oblíqua, *suprindo-lhe a desídia no exercício de seus poderes-deveres.* (grifamos).

Bastaria, portanto, ao órgão ministerial, atuando na defesa de toda a comunidade local, exercer sua legítima pretensão em face do Poder Público, pois este detém o poder e os meios necessários para fazer cessar o dano ao patrimônio público e a lesão aos interesses difusos da comunidade. Salientando-se, neste aspecto, que a situação caótica desta cidade com a implantação dos inúmeros loteamentos surgiu, justamente, da aprovação de tais projetos de parcelamento de solo urbano, os quais foram sendo executados sem qualquer controle e fiscalização pelo próprio Poder que os autorizou (grifo nosso).

Encerrada tal questão processual atinente à legitimidade das partes componentes da relação jurídico-processual, no caso em tela, outra situação merece enfoque pois, igualmente, conduz à carência da ação.

Concluindo, não há, portanto, interesse de agir, na modalidade necessidade-utilidade, pelo Ministério Público, ao pretender que os parceladores formalizem o ato de adoção das áreas excluídas do parcelamento ou mesmo os equipamentos urbanos que o integram. Tais transferências de domínio, como se viu, já se operaram por força de lei." (grifo nosso).

Apreciando o recurso de apelação do Ministério Público Federal, o Tribunal de Justiça estadual negou-lhe provimento, nos termos do voto do Desembargador-Relator, assim redigido (fl. 175):

"Sustentando o recorrente que o Dr. Juiz interpretou os artigos 38 e 40, da Lei n. 6.766/1979, como um dever da Municipalidade de substituir-se à parceladora inadimplente, quando, na realidade, mencionados artigos indicam uma faculdade ou prerrogativa do Poder Público. Argumenta que o comprador deve proceder a notificação, como manda o caput do art. 38, e se o adqui-

rente não o fizer, a Municipalidade poderá fazê-lo, e que na defesa dos humildes compradores dos lotes é que o *Parquet*, legitimamente, ajuizou a demanda. Afirma equivocada a interpretação do Dr. Juiz no sentido que o Decreto Municipal enfocado não é ato declaratório sob condição suspensiva, porém, ato perfeito e acabado com encargos, e que a apelada causou prejuízo aos adquirentes dos lotes, devendo ser compelida a ressarcir-los, consoante dita o artigo 159 do Código Civil.

O Dr. Juiz entendeu que o Ministério Público não deveria ter acionado a loteadora mas sim o Poder Público Municipal, após interpretar os artigos 38 e 40 da Lei n. 6.766/1979, para concluir '... o Poder Público tem o poder-dever de substituir o parcelador inadimplente na execução de obras de infra-estrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos e, em decorrência, sub-rogar-se em seus direitos. Tem o poder porque lhe compete fiscalizar e coordenar a urbanização. Tem o dever, porque ao aprovar o loteamento, tornou-se subsidiariamente responsável perante toda a coletividade'.

Embora o Ministério Público alegue que os artigos 38 e 40 não encerrem um poder-dever, mas sim, uma faculdade ou prerrogativa do Poder Público Municipal, não parece ser essa a melhor interpretação a ser dada aos mencionados artigos.

É lição de MARCO AURÉLIO S. VIANA (*Comentários à Lei sobre Parcelamento do Solo Urbano*, 2ª ed., Ed. Saraiva, p. 127) que: 'Para poder agir a Prefeitura Municipal promoverá a notificação do loteador, na forma indicada. Entendemos que o Poder Público sempre agirá, promovendo a regularização do loteamento, não sendo faculdade o que a lei determina, apesar de se falar em poderá. Temos uma obrigação do Poder Público, que faz nascer direito subjetivo público para o adquirente, autorizando o ajuizamento da ação visando compelir o Município ao cumprimento desta obrigação'.

E de fato, uma vez concluído o loteamento, não há mais, pelo Ministério Público, o interesse de agir na modalidade necessidade-utilidade, quando se pretende que os parceladores formalizem o ato de doação das áreas excluídas do parcelamento ou mesmo os equipamentos urbanos que o integram, visto que tais transferências de domínio, como se viu, já se operaram por força de lei, pelo que nego provimento ao recurso. (grifamos).

Reproduzo, ainda, a ementa que sintetizou a decisão *a quo* (fl. 175):

“Ação civil pública. Ação ajuizada pelo Ministério Público contra loteador a fim de compeli-lo a concluir as obras de execução da rede elétrica do loteamento. Processo extinto com fulcro no artigo 267, VI, do CPC. Artigos 38 e 40 da Lei n. 6.766/1979 que encerram um poder-dever, não uma faculdade ou prerrogativa do Poder Público Municipal. O Poder Público tem o poder-dever de substituir o parcelador inadimplente na execução de obras de infra-estrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos e, em decorrência, subrogar-se em seus direitos, pois a ele compete fiscalizar e coordenar a urbanização e dessa forma, tem o dever, porque ao aprovar o loteamento, tornou-se subsidiariamente responsável perante toda a coletividade. Recurso não provido.”

Recorre especialmente o Ministério Público Federal, sustentando a legitimidade passiva *ad causam* da empresa loteadora, bem como o interesse de agir do *Parquet*, na modalidade utilidade do provimento jurisdicional, para alegar violação dos arts. 38 e 40 da Lei n. 6.766/1979.

Em parecer de fls. 202/212 manifestou-se a Subprocuradoria Geral da República, pelo provimento do recurso especial, do qual transcrevo a ementa:

“Processual Civil. Ação civil pública. Patrimônio público: interesse coletivo. Regularização de loteamento: interesses individuais homogêneos. Legitimidade do Ministério Público.

1. A Constituição Federal incumbiu o Ministério Público da defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX).

2. A Lei n. 8.078/1990 (Código do Consumidor) acrescentou na Lei n. 7.437/1985 (Lei da Ação Civil Pública) a defesa dos interesses difusos e coletivos (art. 1º, IV). Ainda a Lei n. 8.078/1990, art. 117, acrescentou à Lei n. 7.347/1985 o art. 21, que manda aplicar à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os seus dispositivos consignados no Título III, onde se incluem os artigos 81 e 82, I, respectivamente, que tratam de conceituar esses interesses e de legitimar o Ministério Público para defendê-los.

3. Caracteriza-se como de consumidor a relação jurídica entre loteador que promoveu a inscrição de imóveis no registro imobiliário e os respectivos compradores dos imóveis alienados, de conformidade com os conceitos de consumidor constante no art. 2º da Lei n. 8.078/1990.

4. A aprovação de projeto de empreendimento imobiliário por Prefeitura Municipal, via decreto, não ilide o poder-dever do Ministério Público para examinar a sua legalidade e regularidade, quando há interesses que constitucional e infraconstitucionalmente são passíveis da tutela do *Parquet*.

5. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a capacidade postulatória do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, coletivos e homogêneos, Rel. Min. **Maurício Corrêa** (RE n. 163.213-2-SP).

6. A Primeira Turma deste Superior Tribunal de Justiça, Rel. Ministro **Demócrito Reinaldo** (REsp n. 49.272-6-RS) fez a interpretação destes dispositivos legitimando o Ministério Público para a defesa dos interesses individuais homogêneos, pois o artigo 21 da Lei n. 7.347/1985 estendeu, de forma expressa, esse alcance. E ainda, 'é princípio de hermenêutica que, quando uma lei faz remissão a dispositivos de outra lei de mesma hierarquia, estes se incluem na compreensão daquela, passando a constituir parte integrante do seu contexto.'

7. No mesmo sentido, a Segunda Turma, Rel. Min. **Hélio Mosimann** (REsp n. 33.897-MG), a Terceira Turma, Rel. Min. **Carlos Alberto Menezes Direito** (REsp n. 108.577-PI) e a Quarta Turma, Rel. Min. **Sálvio de Figueiredo Teixeira** (REsp n. 105.215-DF e 34.155-MG), que também reconhecem a legitimidade do *Parquet* para a defesa de tais interesses.

8. A defesa do patrimônio público pelo Ministério Público é respaldada ainda pelos REsp n. 98.648-MG, DJ de 28.4.1997, REsp n. 159.021-MA, DJ de 3.8.1998, REsp. n. 76.873-MG, DJ de 18.5.1998, REsp n. 107.384-RS, DJ de 23.3.1998, REsp n. 132.107-MG, DJ de 16.3.1998.

9. Pelo provimento do recurso especial."

Vale referir, ainda, que o *Município de Monte Mor* habilitou-se na qualidade de litisconsorte facultativo do autor, integrando a relação processual no pólo ativo da lide (fl. 51).

A *Companhia de Força e Luz e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo — Sabesp* igualmente requereram intervenção no processo, na qualidade de assistente do *Ministério Público Estadual* (fls. 60/63) e todos os requerimentos foram regularmente admitidos no juízo singular.

Como destaca o bem lançado parecer, a jurisprudência do STF (RE n. 163.231-3, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgado em 17.9.1996) e do STJ (REsp. n. 98.648-MG, DJ de 28.4.1997; REsp. n. 34.155-MG, DJ de 11.11.1996; REsp n. 169.876-SP, DJ de 21.9.1998; REsp n. 159.021-MG, DJ de 3.8.1998), vêm reconhecendo legitimidade ao Ministério Público na defesa dos interesses individuais homogêneos.

De igual modo, a doutrina vem consagrando a legitimidade *ad causam* do *Parquet*, em hipóteses semelhantes à presente, como citado no parecer ministerial e que adoto, por isso que em consonância com o entendimento desta egrégia Corte sobre o tema.

Diante do exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento.

Recurso Especial Nº 112.138 — SP
(Registro nº 96.0068836-2)

Relator: *Ministro Waldemar Zveiter*

Recorrente: *Ministério Público do Estado de São Paulo*

Recorrido: *Plasinter Industrial de Plásticos Ltda*

Advogado: *Sérgio Régis Ronchetti Viana*

Interessada: *Eliana Barbosa da Silva*

EMENTA— Ministério Público — Ação civil ex delicto — Art. 68, CPP — Legitimidade.

I — O Ministério Público detém legitimidade para promover ação civil indenizatória *ex delicto* em favor de necessitado, se a sua intervenção decorre da inexistência de Defensoria Pública no Estado.

II — Precedentes do STF e STJ.

III — Recurso conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e